

POLITIQUES SOCIALES RÉGIONALES ÉMERGEANTES : LE CAS DU DÉCROCHAGE ET DE L'ORIENTATION EN AQUITAINE

Thierry Berthet

Résumé

Ce chapitre s'attache tout d'abord à décrire le développement des compétences régionales dans le champ de la relation formation-emploi. A travers l'exemple des politiques d'orientation tout au long de la vie et de lutte contre le décrochage scolaire, les outils de l'analyse des politiques publiques sont mis à contribution pour décrire le processus de mise sur l'agenda régional de ces deux champs d'action publique à partir d'un élément contextuel déclencheur commun : les émeutes urbaines de novembre 2005. Une deuxième section étudie le développement des politiques régionales sur la base d'expérimentations destinées à préparer les transferts de compétences aux Régions qui interviendront au printemps 2014. La dernière section de ce chapitre présente une lecture des transferts opérés, en matière de politiques d'orientation et de décrochage scolaire par la loi du 5 mars 2014 et introduit quelques réflexions conclusives sur le possible repositionnement des conseils régionaux comme « [R]égions providence ».

Thierry Berthet est directeur de recherche CNRS, chercheur au Centre Emile Durkheim ; co-animateur du groupe Local et Politique AFSP avec Alain Faure ; membre du comité éditorial de la revue Formation-Emploi ; membre des réseaux WORKABLE et LOCALISE (7ème PCRD) ; directeur du centre régional du Céreq en Aquitaine ; président du Comité scientifique de l'UFEO (Université de la Formation, de l'Education et de l'Orientation) et d'Aquitaine Cap Métiers.

INTRODUCTION

Avec leur trentaine d'année d'existence, les conseils régionaux sont des collectivités territoriales relativement récentes dans le paysage politico-administratif français. Elles ont avant tout des compétences liées au développement économique, à l'aménagement du territoire, à la formation professionnelle et au financement des lycées. Pour autant, l'évolution des domaines de politiques publiques transférées aux Régions dessine les contours de Régions providence en charge de secteurs élargis des politiques sociales et éducatives. L'objet de ce chapitre est d'analyser la mise sur agenda et le développement de politiques sociales régionales à travers les exemples des politiques d'orientation et de lutte contre le décrochage scolaire. A bien des égards, ces domaines d'action publique ont connu des évolutions concomitantes et similaires. Ils puisent au choc des émeutes urbaines de novembre 2005 une partie de leur légitimité et s'adosent à la mise en œuvre d'expérimentations pour anticiper un transfert de compétence intervenant au 1^{er} janvier 2015.

1. UN PROCESSUS DE MISE À L'AGENDA CONCOMITANT AUX ÉMEUTES URBAINES DE 2005 MAIS DIFFÉRENT

Le processus de mise sur agenda est un moment clé dans le cheminement des politiques publiques (Padioleau, 1982). C'est en effet le moment où une question sociale après être passée au statut de problème public, accède à celui de priorité gouvernementale et où des solutions sont ébauchées. Ainsi, étudier le moment de la mise sur agenda offre un instantané des intérêts en présence et des conceptions d'un problème social. C'est aussi en portant la question sur l'agenda qu'on préfigure les solutions qui lui seront offertes. Faire l'analyse de la mise sur agenda est un exercice en soi et le temps manque ici pour développer pleinement le processus de mise sur agenda de la question du décrochage et de l'orientation. On en rappellera néanmoins les principaux traits dans la mesure où ils structurent le mode d'intervention des Régions sur ces questions.

1.1. L'orientation : une compétence ancienne et méconnue

C'est par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et la formation professionnelle du 24 décembre 1993 que les conseils régionaux se sont vus attribuer une première compétence en matière d'orientation. Cette loi, qui renforçait considérablement les attributions des Régions¹ en matière de formation professionnelle des jeunes, prévoyait par son article 52 que le Plan régional de Développement des Formation Professionnelle des Jeunes – un dispositif de pilotage des compétences régionales institué par cette loi – « *définit un plan d'action pour la mise en œuvre d'une politique d'information et d'orientation* ». Dans les années qui ont suivi le vote de cette loi, les Régions se sont à vrai dire peu mobilisées sur cette compétence et la production d'un tel volet programmatique tout en développant des initiatives en matière de coordination des acteurs de l'orientation. De sorte qu'un rapport du CCPR (Comité de Coordination des Programmes Régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle continue) pouvait ainsi conclure en 2004 : « *Toutes les expériences étudiées par le CCPR in situ dans les [R]égions engagées activement dans des démarches d'animation et de coordination montrent que les conseils régionaux se sont investis, sans véritable légitimité institutionnelle, pour améliorer globalement le fonctionnement des réseaux de l'orientation, public et privé, s'adressant tant aux jeunes scolaires, étudiants qu'à tous les autres publics* » (CCPR 2004).

Durant la décennie qui sépare la publication de ce rapport et la promulgation de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 qui confère aux Régions françaises des compétences accrues dans le champ de

¹ Par convention, on désignera ici par Région le conseil régional et par région l'espace territorial.

l'orientation, un certain nombre de facteurs conjoncturels et structurels ont conduit les conseils régionaux à investir progressivement ce domaine. Sur un plan structurel, la décentralisation accrue des compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue entraîne un intérêt croissant des Régions pour l'orientation scolaire et professionnelle. Conséquemment et dans une logique de sécurisation des trajectoires individuelles et des transitions professionnelles, les Régions prennent pied dans le champ de l'emploi (Mériaux & Bartoli, 2007). La généralisation d'un discours sur la difficulté de recrutement de certaines filières et de certains secteurs économiques dits « en tension » soutient une importance croissante de l'orientation sur l'agenda politique régional. En effet, les réformes engagées en France, dans le champ de l'orientation scolaire notamment, montrent la montée en charge d'un référentiel d'action publique qui place la question de l'insertion professionnelle au cœur de la régulation de l'orientation (Berthet & Simon, 2013). Le développement d'une logique intégrée d'activation autour de la question de l'emploi (Berthet & Bourgeois, 2011) constitue un puissant moteur. Dans cette logique, la politique de l'emploi polarise différents domaines d'action publique (formation orientation, logement, transports, enfance, etc.) autour de la question clé de l'accès au marché du travail. L'orientation est conçue dans cette perspective comme un instrument de mobilisation et d'incitation visant à davantage orienter les demandes individuelles vers les besoins locaux du marché du travail. Ce socle cognitif, qui assigne à l'orientation une fonction instrumentale dans une relation très axée sur les besoins en main d'œuvre de l'économie locale, la place dans une position de « double marginalité » (Berthet & Gayraud, 2003) au regard des compétences régionales. Elle vient en appui à la compétence régionale plénière en matière de formation professionnelle elle-même conditionnée par la compétence de la Région en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Au-delà de ces facteurs structurels qui placent l'orientation dans une orbite de plus en plus rapproché au regard des compétences des conseils régionaux, un certain nombre d'éléments conjoncturels ont renforcé cet intérêt.

En 2003, dans la concrétisation d'un Acte II de la décentralisation qui renforce les compétences régionales en matière de formation professionnelle, le gouvernement Raffarin décide, de manière inopinée et sans réelle concertation préalable, de transférer aux Régions les conseillers d'orientation-psychologue (CO-P) de l'Education nationale. Cette tentative va connaître une forte opposition de ces personnels très attachés à leur appartenance institutionnelle et une série de mobilisations qui la feront avorter. Si au final le gouvernement recule et ne transfère pas les CO-P, à la différence des personnels techniques des lycées, l'affaire laisse des traces. D'une part, les conseils régionaux ne souhaiteront pas renouveler l'opération dix ans plus tard dans le cadre de la réforme Peillon. Le conseiller d'un président de Région nous déclarait ainsi à l'automne 2013 en entretien : « *Nous, ici, on était opposés parce qu'on a considéré que ça relevait de l'Education nationale et c'est elle qui doit les garder. Il y a eu un échange entre le Président et Vincent Peillon, on lui a dit 'tu les gardes'* ». D'autre part, le ministère de l'Education saura à l'issue de cet échec qu'il devra assumer seul la reprise en main de la régulation de l'orientation scolaire.

Les émeutes urbaines de novembre 2005 constituent un second temps. L'interprétation qui en est faite établit un lien direct entre difficultés d'insertion professionnelle et violence sociale. En réponse à ce qui est perçu comme le résultat de carences répétées dans l'insertion professionnelle des jeunes, le gouvernement lance un cycle de réformes de l'orientation aboutissant à la loi du 24 novembre 2009 (Berthet & Simon, 2013). La loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 reconnaît un droit à l'information, à l'orientation et à la qualification professionnelles et l'inscrit dans un service public de l'orientation (SPO) tout au long de la vie. Elle substitue au délégué interministériel à l'orientation un délégué à l'information et à l'orientation et instaure la mise en place d'un service dématérialisé, gratuit et accessible à toute personne, de première information et de premier conseil personnalisé, en matière d'orientation et de formation professionnelle. Mais les émeutes de 2005 ont eu pour autre effet de propulser la question du décrochage scolaire sur l'agenda politique national et également régional. Les conseils régionaux ont ainsi, pour un certain nombre d'entre eux, initié des actions de prévention et de résorption du décrochage scolaire en lien, conflictuel souvent dans un premier temps, avec les autorités académiques régionales.

La crise de 2008 et ses retombées notamment en termes de chômage des jeunes, qui constitue un public privilégié de la politique régionale, représentent une autre variable conjoncturelle renforçant la place de l'orientation sur l'agenda politique régional. La problématique de la sécurisation des transitions professionnelles – où orientation et formation jouent un rôle clé dans le retour ou le maintien en emploi – est devenu une préoccupation récurrente des politiques régionales.

Le dernier élément conjoncturel qu'il paraît important de relever est lié à la politique jeunesse du gouvernement. En 2009, le Haut-Commissariat pour la Jeunesse dirigé par Martin Hirsch lance un fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) destiné à cofinancer des initiatives locales visant à améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. L'appel à projet du FEJ vise explicitement, parmi d'autres domaines, le champ de l'orientation et notamment de la coordination des acteurs locaux de l'orientation et la lutte contre le décrochage scolaire.

2. LE DÉCROCHAGE SCOLAIRE MIS A L'AGENDA DES RÉGIONS

Le processus de mise sur l'agenda régional de la question du décrochage scolaire entretient avec celui de l'orientation de nombreux points communs et notamment son origine dans l'interprétation des causes des émeutes urbaines de novembre 2005.

Comme souvent, on retrouve un rôle structurant de la connaissance et de l'expertise. La mise en débat et la mesure exacte de l'importance d'une question sociale – prélude à sa mise sur agenda – supposent un travail préliminaire de connaissance. Ici, il faut rappeler que la connaissance du phénomène social du décrochage est récente et prend sa source en Rhône-Alpes avec le colloque fondateur organisé en 1998 par La Bouture² et aussi par l'ENS de Fontenay. S'ensuit un appel d'offre interministériel sur la déscolarisation, en 1999, dont les études poseront les premiers jalons d'une analyse scientifique du décrochage et principalement de ses causes.

La mise sur agenda à proprement parler est encore plus récente et se noue à un moment significatif : les émeutes de novembre 2005. Ces émeutes urbaines vont agir comme une fenêtre d'opportunité politique de concert avec la question de l'orientation scolaire. Dans la foulée de ces événements, les pouvoirs publics vont enclencher un processus de réforme de l'orientation scolaire et porter la question du décrochage sur les agendas politiques nationaux et locaux. Au niveau national, ce qui importe de noter ce sont les algorithmes de causalité qui vont étayer le processus de mise sur agenda. Durant l'analyse qui sera faite des causes de ces émeutes – et on retrouve ici un dialogue entre experts et décideurs politiques (Centre d'Analyse Stratégique – Sénat notamment) - on pointe le rôle de l'échec scolaire sur la base de représentations sociales et politiques qui établissent un lien direct entre la violence urbaine et la question de l'orientation scolaire. En d'autres termes, une relation entre décrochage et violence urbaine est établie qui a pour toile de fond les carences présumées des pratiques d'orientation et d'affectation scolaire. Ceci explique pour partie la politique de sanction des parents d'enfants absentéistes, le rôle des préfets dans la mise en œuvre du SIEI (Système Interministériel d'Echange d'Informations) et des plateformes locales d'appui ou bien encore le rapport sur le décrochage réalisé en octobre 2011 par la *Mission permanente d'évaluation de la politique de prévention de la délinquance*.

La coordination d'acteurs est au cœur des compétences des conseils régionaux en matière de formation professionnelle et d'orientation. En effet, Faute d'une compétence claire et exclusive en matière d'orientation des jeunes et d'un réseau d'organismes de formation en propre, la collectivité

² La Bouture est une association de lutte contre le décrochage scolaire. Créée en 1996 à Grenoble, en lien avec le CLEPT (structure de l'Education nationale destinée aux décrocheurs scolaires), avec le soutien de la Fondation de France. Elle propose des tutorats en collège, des formations pour enseignants, étudiants ou tuteurs, et participe à la réflexion des acteurs de la veille éducative. Elle accompagne des jeunes décrocheurs, ou en cours de décrochage, dans leur parcours de vie scolaire.

régionale se voit contrainte à une intense activité de coordination pour peser sur ces domaines d'action publique qui sont au cœur de la problématique du décrochage. En effet, il convient de rappeler de manière préliminaire que les conseils régionaux ne sont pas opérateurs des dispositifs d'orientation et de formation qu'ils financent. Ils ne disposent pas d'un public captif comme le public scolaire jusqu'à 16 ans, d'un corps d'opérateurs et de structures propres réparties sur le territoire régional et fournissant directement des prestations en orientation et formation. Ils ne peuvent dès lors s'imposer comme praticiens mais seulement agir sur le dispositif régional en coordonnant l'action des réseaux existants.

Qui plus est et jusqu'à un passé très récent, le décrochage scolaire comme processus ne faisait pas partie des domaines délégués aux Régions par les lois successives de décentralisation. Certes, la compétence plénière sur la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi consacrée par la loi quinquennale de 1993 et l'Acte II de la décentralisation donnent prise aux conseils régionaux sur le public des jeunes sortis sans diplôme du système scolaire. Ce fut notamment l'objet du transfert étalé sur cinq années de la compétence sur les formations infra-qualifiantes introduit par la loi quinquennale à l'occasion duquel les régions françaises ont noué un premier contact avec le public des jeunes faiblement qualifiés et avec le réseau des Missions locales dont c'est le public cible.

Ainsi c'est dans la prise en charge de leurs compétences en matière de formation professionnelle qu'un premier contact des Régions avec la problématique du décrochage s'est noué. Ce premier contact est timide et adossé aux dispositifs de droit commun des Régions dans le champ de la formation professionnelle. Ainsi dans une région pourtant souvent précurseur comme Rhône-Alpes, le CESR (Conseil Economique et Social Régional) constatait en 2006 : « *Mais, Rhône-Alpes n'a pas de ligne budgétaire clairement identifiée sur le volet 'prévention du décrochage scolaire', seulement des actions inscrites dans le cadre de dispositifs plus généraux* » (CESR, 2006). A l'instar de la politique nationale, c'est à la fin des années 2000 et dans la foulée du choc provoqué par les émeutes urbaines de 2005 qu'apparaissent les premières initiatives régionales en matière de lutte contre le décrochage. Les demandes d'élargissement des compétences des conseils régionaux dans le champ de l'orientation scolaire et professionnelle ont soutenu ces premières tentatives en dépit de l'échec du transfert des conseillers d'orientation-psychologues de l'éducation nationale en 2003.

En 2009 le Haut-Commissariat pour la Jeunesse, sous l'impulsion de Martin Hirsch, Haut-Commissaire aux Solidarités Actives, lance un fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) destiné à cofinancer des initiatives locales visant à « *favoriser la réussite scolaire des élèves et améliorer l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans* »³. L'appel à projet du FEJ vise explicitement parmi d'autres domaines, le champ de l'orientation et de la lutte contre le décrochage scolaire. Cette opportunité de financement va contribuer à la mobilisation des Régions dans le champ de la lutte contre le décrochage et un certain nombre de projets portés par des conseils régionaux seront cofinancés dans ce cadre⁴.

3. UNE ANTICIPATION PAR L'EXPÉRIMENTATION

L'expérimentation sociale est un moyen singulier de produire de l'action publique. Il place l'innovation et la sortie des mécanismes de dépendance au sentier au cœur de la production des politiques publiques. Le principe prévalant à la mise en œuvre de ces expérimentations est de tester de nouvelles manières de concevoir et tenter de résoudre les problèmes sociaux. En référence aux trois ordres de changements qu'on repère en général dans les politiques publiques⁵, l'expérimentation

³ <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/10-l-experimentation.html>

⁴ La liste des projets, les actions réalisées et leur évaluation sont en ligne sur le site : <http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr>

⁵ On distingue en suivant les travaux de Peter Hall (1993) trois ordres de changement dans les politiques publiques. Dans un premier ordre, les instruments et les objectifs des politiques publiques demeurent inchangés, seul changement : le niveau de fixation d'un instrument (assiette d'une taxe ou vitesse autorisée par exemple). Dans un second ordre, c'est la nature des

sociale se situe d'emblée dans la perspective de changements de deuxième et plus sûrement de troisième ordre. Les « expérimentations » qui ne relèveraient pas d'un changement radical se situent sans doute plus sûrement dans une logique d'effet d'aubaine. Cette technique de gouvernement est en plein essor et les Régions s'en sont saisies pour anticiper les transferts de compétences dont elles bénéficient dans le champ de l'orientation et du décrochage scolaire. La mise en œuvre du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse a constitué une opportunité marquante dans ce processus.

3.1. Expérimenter un Service Public Régional de l'Orientation

Dans la foulée de l'élaboration du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, en novembre 2012, et en préfiguration du vote de la loi décentralisant aux Régions la coordination d'un service public régional de l'orientation (SPRO), le gouvernement français et l'association des régions de France (ARF) ont ouvert à un groupe de huit Régions volontaires⁶ la possibilité d'expérimenter des mesures visant à la mise en place d'un tel SPRO. Cette expérimentation s'appuie sur un document cadre défini conjointement par l'Etat et les Régions préfiguratrices. Ce document comprend une note de cadrage et une charte relative à cette expérimentation. Cette dernière a pour finalité d'assurer le partage d'objectifs et de valeurs communes, elle s'accompagne d'une proposition de méthode. Elle prévoit notamment que le SPRO ainsi préfiguré est un « *service public à compétences partagées, qui s'appuie sur une nouvelle collaboration entre l'Etat et les Régions, avec pour ambition de mieux répondre aux besoins de chaque citoyen en matière d'orientation tout au long de la vie* ». Deux objectifs communs sont ainsi définis qui renvoient à deux dimensions centrales des processus d'orientation : la diffusion d'information et le conseil en orientation. Ils sont ainsi formulés :

- « *Assurer un accueil de proximité et une information fiable, actualisée, personnalisée sur les filières, les métiers, la formation, l'emploi aux niveaux régional, national, européen et international* ».
- « *Proposer des services et/ou des prestations de conseil en orientation et un accompagnement aux personnes concernées en fonction des besoins et des demandes formulées et ce tout au long de la vie* »⁷.

Sur cette base commune, les huit Régions expérimentatrices ont défini leur propre cahier des charges et lancé ces expérimentations en janvier 2014 après accord du CCREFP (Comité de coordination régional pour l'emploi et la formation professionnelle). Une exploration⁸ de ces expérimentations en cours permet de souligner les axes autour desquels se sont cristallisées les innovations régionales.

En premier lieu, le lancement de cette expérimentation s'adosse en général à la réalisation d'un état des lieux et l'identification de problématiques reliées aux réalités régionales ou aux actions existantes⁹. Ainsi, le bilan des actions engagées dans le cadre du label Orientation pour tous a servi de point de départ complété par la prise en compte d'initiatives déjà opératoires (Groupement d'Intérêt Public en Auvergne, Charte régionale en Pays de Loire ou mise en place d'un service d'accueil et d'information généraliste en Rhône-Alpes).

En cohérence avec ce qui précède, la production de connaissance constitue également un enjeu clé. Pour tenir les ambitions de développement des territoires et répondre aux besoins des individus deux directions sont généralement suivies. D'une part, les projets intègrent l'amélioration de la connaissance des publics (notamment ceux qui, comme les salariés, sont aujourd'hui les plus mal desservis en termes de prestations d'orientation) et, d'autre part, l'appropriation par les réseaux d'AIO

instruments qui est modifiée. Enfin dans un troisième, ordre désigné aussi comme changement de paradigme, ce sont les objectifs et les instruments qui se sont réformés produisant ainsi un changement d'une intensité plus forte.

⁶ Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre, Limousin, Pays de Loire, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes.

⁷ Charte SPRO consultable sur le site : http://www.centre-inffo.fr/IMG/pdf/charte_spro-2.pdf

⁸ L'auteur tient à remercier Mme Véronique Simon, chargée d'études au Céreq (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications) pour le recueil et la synthèse des informations relatives à ces expérimentations auprès des huit régions concernées.

⁹ « Si un projet régional existe, il convient de s'appuyer sur lui pour le nouveau SPRO », Document de cadrage, page 2.

des diagnostics territoriaux et des informations sur l'offre de formation est préconisée. A ce titre, les CARIF-OREF seront particulièrement sollicités (régions Bretagne, Centre et Pays de Loire).

Partant du constat de la segmentation du système régional d'AIO et de ses effets en termes de difficultés à réorienter les usagers vers les structures les plus à même de répondre à leurs besoins, toutes les Régions expérimentent des actions destinées à favoriser l'interconnaissance des acteurs et leur professionnalisation selon des principes d'action communs.

Enfin, et dans la mesure où l'enjeu est de constituer des partenariats conventionnés et élargis, certaines Régions innovent en matière de pilotage. Ainsi, Rhône-Alpes a constitué des groupes de travail dont le pilotage est confié aux opérateurs de l'information et l'orientation. De manière plus générale, un comité technique associe pour certaines les services techniques de l'Etat et de la Région, pour d'autres, cette instance peut être élargie à des acteurs destinés à devenir des opérateurs clés du conseil en évolution professionnelle (Fongecif¹⁰, Agefiph, Cap emploi, Apec en Région Centre).

En Aquitaine, la mise en œuvre d'un observatoire régional des parcours d'orientation est au cœur de l'expérimentation de SPRO. Le Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles (CPRDFP) 2011-2014 souligne que « *Le service public de l'orientation en région Aquitaine est ainsi composé de l'ensemble des acteurs d'un processus allant de l'information à l'emploi, passant par l'orientation et la formation. Le travail partenarial de ces acteurs à l'échelon régional et sur les territoires est la clef de l'efficacité du service public en région ainsi organisé* »¹¹. Les signataires s'accordent pour déployer leur partenariat selon trois orientations stratégiques :

- a) bâtir un service public de l'orientation cohérent à l'échelle du territoire aquitain,
- b) favoriser une organisation de réseau pour sortir de la seule approche par public,
- c) renforcer les dispositifs d'orientation fondés sur les métiers.

Ces trois objectifs ont fait l'objet soit d'une expérimentation dans le cadre du FEJ entre 2009 et 2012 (a et c), soit dans le cadre de celle du SPRO en 2014 (b) et leur mise en œuvre a été assurée par le CARIF-OREF (Aquitaine Cap Métiers – Centre régional Vincent Merle¹²). La montée en puissance des activités d'Aquitaine Cap Métiers – Centre régional Vincent Merle a permis de préfigurer une partie des services attendus dans le cadre du SPRO tels que les services d'information tous publics (Espaces Métiers Aquitaine¹³, plate-forme téléphonique, portail Internet¹⁴, outils interactifs de découverte des métiers¹⁵), les programmes de professionnalisation des acteurs et les fonctions d'observatoire.

La contribution de cet organisme à la mise en œuvre du SPRO passe par la mise en place en 2015 d'un observatoire de l'orientation publiant l'ensemble des données issues des différents réseaux d'orientation afin d'améliorer la connaissance collective du processus d'orientation. Cet observatoire a pour objectif la construction d'une culture commune sur les parcours et les comportements d'orientation, tous publics confondus, en synthétisant la connaissance disponible sur cette thématique. L'étude de faisabilité d'un tel observatoire – confiée au centre régional du Céreq en Aquitaine – a permis de mettre en évidence un certain nombre de constats :

- *Au niveau organisationnel* : De nombreux interlocuteurs sont dubitatifs quant à la forme future de l'observatoire et aimeraient participer à sa définition : quelle forme ? Quel

¹⁰ Le Fongecif Aquitaine est un Organisme Paritaire Collecteur Agréé par l'Etat (OPACIF) au titre du Congé Individuel de Formation (CIF).

¹¹ CPRDFP en Aquitaine 2011-2014, p. 8.

¹² Aquitaine Cap Métiers (association régionale pour la formation, l'orientation, l'insertion et l'emploi) a été créé en 2009. Cette agence a ajouté en 2014 « Centre régional Vincent Merle » à son appellation en hommage à son président défunt.

¹³ 12 Espaces Métiers Aquitaines sont actifs fin 2014 sur le territoire Aquitain. Ce sont des espaces intégrés de conseils et de ressources au service de toutes les personnes recherchant des informations et/ou un appui personnalisé pour toutes les questions de la vie professionnelle et particulièrement pour le choix d'un métier, d'une formation, d'une reconversion, d'une création d'activité...

¹⁴ <http://www.aquitaine-cap-metiers.fr/web/guest;jsessionid=F23C0DD7742E683BF105B56617F3A117>

¹⁵ Les Expositions interactives de découverte des métiers qui permettent de découvrir en 2 heures les gestes professionnels et les formations d'un secteur porteur en Aquitaine et les Coup de projecteur de découverte de métiers outils de découverte des métiers avec des ateliers pratiques sur un secteur.

périmètre ? (géométrie du dispositif) ; prendre le temps de définir les termes clés (orientation, parcours)... ; Quel mode de participation des partenaires ? Pourrions-t-ils participer à la définition des objectifs ?

- *Sur le positionnement en vue de leur collaboration* : En dehors du Rectorat qui affiche un refus net, l'ensemble des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude de faisabilité se déclarent prêtes à participer à la mise en place de l'observatoire. Selon la taille de la structure et le nombre d'individus présents dans les fichiers, la demande de participation est accompagnée d'une forme de pression : par exemple, les universités, Pôle emploi, l'ORPEA... estiment devoir être associées au fonctionnement de l'observatoire car leur base concerne une large population. En ce qui concerne les Chambres consulaires, les OPCA, leur intérêt est fort et leur souhait de participation aussi. D'autres structures comme les PLIE, l'Agefiph, FIPH... de par la faible population contenue dans leur base de données, ou du fait de l'impossibilité d'identifier clairement des individus se disent intéressés par la mise en place d'un tel observatoire.
- *La dimension plus technique* laisse transparaître des difficultés liées aux différentes formes de recueil des données et celles liées aux différents logiciels, de la compatibilité des bases et des ressources qu'elles proposent.

3.2. Politiques expérimentales de lutte contre le décrochage scolaire : le cas des réseaux pour la persévérance scolaire en Aquitaine

Le projet porté par le Conseil régional d'Aquitaine s'intitule *Réseaux pour la persévérance scolaire*. Le terme de « persévérance scolaire » pour parler du décrochage n'est pas usuel en France. Il est en revanche fréquemment utilisé au Québec. Cette précision n'est pas anodine puisqu'au départ du projet aquitain, il y a une mission d'étude au Québec conduite en 2006. Lorsqu'en 2008, le Conseil régional envisage de s'engager sur le terrain de la lutte contre le décrochage scolaire, il procède au repérage de trois territoires où préexiste une dynamique de coopération locale. Sur la base de cette identification, il engage un deuxième voyage d'études au Québec avec des partenaires locaux destiné à stimuler les réseaux dans lesquels ils sont engagés ou à en stimuler la création : « *Donc on a identifié ces trois territoires et on leur a donné le deal suivant : on va organiser une mission à Québec. Le deal c'est on ne fait pas un copier-coller de ce qui se fait à Québec. Par contre on peut s'imprégner, entendre des principes, des postures des démarches de travail, et le deal c'est de revenir en Aquitaine et, autour de vos acteurs, de vos projets communs c'est d'essayer d'appliquer ces méthodes-là. Donc vous vous réunirez autour d'objectifs dans le cadre d'une charte, il n'y a pas de consignes, pas de cadres, c'est juste une démarche, et après on essaiera de voir dans quelle mesure vous pouvez travailler ensemble* » (Entretien au Conseil régional).

Les témoignages de ce voyage « initiatique » sont recensés dans une publication de l'agence du Conseil régional, l'AREPA (Agence régionale pour l'éducation permanente en Aquitaine), dont le titre indique la leçon principale tirée en termes de politiques publiques : « *Vers des réseaux pour la réussite de tous les jeunes* ». L'axe de la politique régionale est ainsi tracé, il s'agira de stimuler et d'outiller des réseaux d'acteurs existants.

Le réseau est lancé en 2008 et fera l'objet d'une expérimentation cofinancée par le Haut-Commissariat pour la Jeunesse pour la période 2008-2011. Les objectifs de cette démarche expérimentale sont :

- « *d'encourager et de soutenir le partenariat et la mise en réseau des différentes institutions, structures et organisations qui localement interviennent sur « les décrochages » de façon à renforcer leur coopération pour une meilleure prise en charge des jeunes,*
- *d'accompagner l'action de trois réseaux locaux expérimentaux pour la persévérance et la réussite des jeunes des territoires pour repérer et accompagner les jeunes « décrocheurs » potentiels ou avérés en difficulté de formation et/ou d'insertion* ».

Les actions engagées par le Conseil régional dans le cadre de ce plan sont les suivantes :

- « le recrutement d'un agent spécifiquement dédiée à l'animation de la politique régionale pour la persévérance au sein de la Direction de l'Education le 1^{er} avril 2010,
- la réunion d'un colloque international sur la persévérance les 2/4 juin 2010 (450 personnes mobilisées);
- l'audition devant la commission Formation et emploi du CESER d'Aquitaine présentant l'expérimentation le 5 juillet 2010,
- la signature de la convention sur les réseaux locaux pour la persévérance entre la Région, le Ministère de la jeunesse et l'université de Bordeaux 2 le 9 août 2010,
- la mobilisation des acteurs des trois réseaux expérimentaux lors de 3 réunions plénières : 1^{ère} quinzaine de septembre. C'est à l'occasion de ces rencontres que les 3 réseaux ont fait remonter le besoin d'un soutien humain pour l'animation de ces collectifs, ce qui a entraîné une réorientation des financements,
- la validation du principe du recrutement de 3 coordinateurs des réseaux expérimentaux ».

En Aquitaine, la mise en œuvre du projet s'est faite dans un climat de tension avec les autorités régionales du ministère de l'éducation nationale : « *Et le rectorat nous a toujours dit c'est la [R]égion qui invente un dispositif contre le nôtre, ils sont hors compétence, etc. (...) Sauf qu'évidemment crispation des acteurs de l'éducation nationale qui ne voyaient pas forcément d'un bon œil le fait de se mettre autour de la table sur des questions qui n'intéressent qu'eux des acteurs dont ils n'estiment ni la pertinence ni l'expertise* » (Entretien au Conseil régional). Il est d'ailleurs probable que le choix d'investir la thématique de l'animation des réseaux existants plutôt que d'intervenir directement dans les politiques d'établissement comme en Rhône Alpes s'explique par une situation particulièrement tendue entre Conseil régional et Rectorat sur le dossier du décrochage en 2008.

Après un montage un peu chaotique du dossier, les actions débutent en 2009. Sur les trois zones visées, deux vont réellement investir le projet, la troisième ne s'engagera finalement pas dans la mise en œuvre, comme le confirme le chargé de mission en charge du dossier : « *Et [dans] les Hauts de Garonne il ne s'est rien passé* ».

A la demande des acteurs du territoire, l'axe principal d'intervention repose sur le recrutement de deux coordonnateurs en charge d'animer les réseaux locaux et ainsi de soulager les acteurs opérationnels de lutte contre le décrochage de tâches administratives et managériales. Mais très rapidement, il se double d'un second objectif : mettre en place un outil informatique partagé à l'échelle du réseau local de repérage et suivi en temps réel des décrocheurs. Cet outil, SAFIRE (Solution d'accompagnement à la formation, l'insertion et la réussite éducative), est développé sur le territoire du Blayais et adapté pour sa mise en œuvre sur celui du Marmandais. Ce travail de développement effectué par les coordonnateurs recrutés dans le cadre de ce projet est jugé très positivement par les acteurs locaux : « *Ça c'est un gros travail, ça lui a pris du temps, il est allé dans tous les établissements scolaires désigner des référents persévérances, former les personnels des établissements scolaires à utilisation de Safire. Donc c'est quand même quelque chose qui a été hyper positif parce qu'on a vu un signalement qui a été multiplié par deux* » (Entretien à la Mission locale de Blaye) ; « *Ça permet d'être plus réactif puisque, lorsque vous avez finit d'entrer l'info dans Safire, vous cliquez sur le nom des correspondants que vous souhaitez joindre et en cliquant un mail va être envoyé systématiquement à ces personnes qui vont aller sur Safire pour regarder très précisément dans la fiche là où il en est. Ça nous permet également de voir lorsqu'il y a des gamins qui ont moins de 16 ans, ceux-là apparaissent en rouge sur la liste, puisque normalement ils doivent être à l'école. Ça nous permet de faire des petits pourcentages, mais surtout d'étudier exactement s'ils sont chez eux ou pas. Ça pourrait ressembler à du flicage mais ça ne l'est pas, c'est simplement un outil qui permet de réagir beaucoup plus vite qu'avant, de pas perdre de fiche papier comme ça arrivait parfois, ne pas en multiplier non plus et de se contacter très vite* » (Entretien au Centre d'information et d'orientation de Blaye).

Les deux axes du programme – coordination des acteurs locaux et mise en place d'un outil de repérage/suivi – sont télescopés par le lancement d'une politique de l'Etat central en février 2011. Par

une circulaire du ministère de l'éducation nationale (circulaire n° 2011-028 du 9-2-2011 relative à la lutte contre le décrochage scolaire), l'Etat va introduire deux nouveaux dispositifs : les plateformes locales de suivi et d'appui et le Système Interministériel d'Echange d'Informations (SIEI). Ces deux dispositifs - que les fonctionnaires locaux des services d'Etat sont obligés d'appliquer - viennent percuter de plein fouet les expérimentations locales mises en œuvre en Aquitaine : « *On est télescopé par ça et, de fait, on ne peut plus faire vivre nos dispositifs avec les plates-formes puisque nos acteurs sont complètement engagés dans la mise en œuvre de cette politique décidée par l'Etat et qu'ils doivent forcément appliquer* » (Entretien au Conseil régional).

Au final, les deux postes de coordonnateurs/animateurs de réseau ne seront pas prolongés au-delà de l'expérimentation (décembre 2011) et l'avenir du logiciel de suivi SAFIRE est pour le moins incertain, les acteurs des services d'Etat étant invités à utiliser en premier lieu l'outil national SIEI¹⁶.

4. DEUX COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES AU PREMIER JANVIER 2015

En matière d'orientation comme de lutte contre le décrochage scolaire, le législateur français a acté un renforcement des compétences régionales par la loi du 5 mars 2014 qui introduit une série de changements notables.

En matière d'orientation, la répartition des tâches entre Etat et Régions est précisée, ce qui se traduit dans la loi de 2014 par un partage des tâches énoncé ainsi : « *L'Etat définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur. (...), il met en œuvre cette politique dans ces établissements scolaires et d'enseignement supérieur et délivre à cet effet l'information nécessaire sur toutes les voies de formation aux élèves et aux étudiants. La [R]égion coordonne les actions des autres organismes participant au service public régional de l'orientation ainsi que la mise en place du conseil en évolution professionnelle, assure un rôle d'information et met en place un réseau de centres de conseil sur la validation des acquis de l'expérience* » (Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 - art. 22). Aux termes des principales dispositions de cette loi, la Région sera, à partir du 1^{er} janvier 2015, en charge d'organiser sur son territoire un service public régional d'orientation. Comme un retour aux dispositions de 1993, la collectivité territoriale est chargée d'inscrire sa programmation en matière d'orientation dans un « *schéma prévisionnel de développement du service public régional de l'orientation* » inclu dans son contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle. Au-delà de cette activité programmatique, la Région est donc en charge d'organiser le service public régional d'orientation (SPRO) et à ce titre, « *assure la mise en réseau de tous les services, structures et dispositifs qui concourent sur son territoire à la mise en œuvre de ce service public* ». Elle est également en charge d'édicter des normes de qualité sur la base desquelles sont reconnus les organismes qui participent à ce service public. Par ailleurs, la Région est responsable pour piloter le repérage des décrocheurs et proposer des actions de prise en charge de ces derniers en vue de leur raccrochage en formation ou leur insertion professionnelle en « *participant à des activités d'intérêt général* ». Pour les salariés enfin, elle met en œuvre, dans le cadre de ce SPRO, le conseil en évolution professionnelle instauré par la loi sur la sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 et peut désigner des organismes y contribuant.

¹⁶ Le SIEI (Système Interministériel d'Echanges d'Informations) est un dispositif de repérage des décrocheurs. « Le SIEI permet d'établir une liste finale de jeunes, sortis prématurément du cycle de formation initiale dans lequel ils étaient engagés, qui ne sont pas retrouvés dans un autre cursus de formation initiale et précise s'ils sont ou non accompagnés par une Mission locale. Cette liste est communiquée, par voie sécurisée, au(x) responsable(s) désignés par le préfet de département ainsi qu'aux Missions locales afin que les contacts puissent être pris avec les jeunes identifiés en situation de décrochage pour leur proposer une prise en charge appropriée. Un retour nominatif d'informations est prévu vers les établissements de formation initiale, à l'exception des centres de formation d'apprentis, concernant leurs anciens élèves afin de les aider à mettre en place une prévention du décrochage adaptée » <http://www.education.gouv.fr/cid54962/mene1101811c.html>

En matière de lutte contre le décrochage scolaire, la loi du 5 mars 2014 vient entériner un lobbying important des Régions françaises. En effet, dans la perspective d'un Acte III de la décentralisation, l'Association des Régions de France s'est positionnée pour un tel transfert de compétences en rappelant que « *Bien au-delà de leurs obligations légales, elles [les Régions] ont investi dans des actions favorisant la réussite scolaire et l'autonomie des jeunes : actions dans l'orientation et dans la lutte contre le décrochage* ». Sur cette base, elle formula la proposition suivante : « *La [R]égion est associée au repérage, à la prévention et, dans le cadre des plateformes, à la lutte contre le décrochage scolaire et assure la formation initiale différée, en concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux, afin de permettre à chacun d'atteindre un premier niveau de qualification professionnelle construit et met en œuvre un plan régional de lutte contre l'illettrisme, qui s'inscrit dans le cadre des orientations nationales* » (ARF, 2012). Le débat sur la refondation de l'école à l'automne 2012 sera l'occasion de réaffirmer ce souhait. Ainsi l'ARF rappellera qu'en dépit du fait que « *Beaucoup ont fait de l'insertion des jeunes et de la lutte contre le décrochage leur priorité (...) les [R]égions ont été peu associées à ce travail [la mise en place du SIEI et des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs], ce qui n'a pas permis d'optimiser le repérage de ces perdus de vue (notamment au niveau des CFA) ainsi que les réponses à leur proposer* » (ARF, 2013). Et de proposer qu'elles soient davantage en charge de l'animation de ce dispositif de repérage et d'appui. Par la loi du 5 mars 2014, le législateur a entériné les modifications souhaitées par les Régions et institué des compétences formelles à leur profit dans le champ du décrochage scolaire. Cette loi introduit des changements importants dans le repérage et l'offre de solution de raccrochage aux jeunes décrocheurs. Concernant le repérage, cette loi prévoit en effet qu'à compter du 1 janvier 2015, les Régions seront en charge de la collecte des informations sur les décrocheurs¹⁷. Concernant le raccrochage scolaire ou professionnel, les Régions seront chargées, dans le cadre du pilotage qu'elles assumeront dorénavant d'un service public régional de l'orientation, d'offrir aux décrocheurs un entretien de réorientation préalable à la mise en place d'un parcours de formation, d'accompagnement ou « *d'exercer une activité d'intérêt général lui permettant de préparer son entrée dans la vie active* » (loi n° 2014-288 du 5 mars 2014, article 22).

¹⁷ L'article 22 de cette loi dispose en effet que : « Afin d'apporter, sans délai et dans un cadre coordonné entre acteurs de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi aux jeunes sortant sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles du système de formation initiale, chaque établissement d'enseignement du second degré, y compris les établissements privés ayant passé avec l'Etat l'un des contrats prévus par le présent code et ceux de l'enseignement agricole, et chaque centre de formation d'apprentis ou section d'apprentissage transmet, dans le respect de la législation relative à l'informatique et aux libertés, à des personnes et organismes désignés par le président du conseil régional ainsi qu'à la *Mission locale* pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes visée à l'[article L. 5314-1 du code du travail](#) compétente ou, à défaut, à l'institution visée à l'[article L. 5312-1](#) du même code les coordonnées de ses anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire. Le dispositif de collecte et de transmission des données prévu au présent article est mis en œuvre et coordonné au niveau national par l'Etat. Les actions de prise en charge des jeunes sortant du système de formation initiale sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles sont mises en œuvre et coordonnées au niveau local par la région, en lien avec les autorités académiques ».

CONCLUSION

Vers des Régions providence ?

La régionalisation des politiques d'orientation professionnelle et de lutte contre le décrochage scolaire est engagée en France. Elle se présente comme une forme de re-territorialisation d'un domaine qui historiquement s'est construit depuis les espaces locaux. La logique est certes différente puisqu'il s'agit en premier lieu ici d'entrer dans un registre d'action publique marqué par la proximité (Berthet & Conter, 2011) aux besoins économiques locaux et à la demande sociale. L'espace régional a été progressivement adoubé « niveau pertinent » pour piloter les fonctions d'orientation et de remédiation au décrochage. Les conseils régionaux français émergent donc depuis une décennie comme un acteur pivot dans ce pilotage. En l'absence de structures propres, les Régions sont conduites à privilégier une fonction de coordination, de programmation et d'animation de réseaux segmentés par publics et dotés de leurs propres logiques d'action. La loi du 5 mars 2014 entérine et accentue cette compétence régionale, parachevant ainsi provisoirement un cycle de réforme engagé dans la foulée des émeutes urbaines de novembre 2005. Mais, en dépit d'une accélération nette de la régionalisation, un paradoxe demeure flagrant. En effet, tout en prônant le développement d'une logique d'orientation et de formation tout au long de la vie, les réformes conduites en France font perdurer une série de cloisonnements et, en premier lieu, un clivage indépassable entre orientation scolaire et professionnelle. La première demeure intégralement entre les mains du ministère de l'Éducation nationale tandis que la seconde est décentralisée. Par ailleurs, accroître la capacité régulatrice des conseils régionaux au regard de l'orientation professionnelle et de la lutte contre le décrochage scolaire ne garantit en aucune manière que le compartimentage des réseaux existant s'efface. La régionalisation progresse certes, mais dans une dépendance forte au sentier d'un système fragmenté et peu articulé. Au final, ce qui se dessine également à travers la réforme ambitieuse des politiques régionales d'orientation et de lutte contre le décrochage scolaire dans le cadre de la loi du 5 mars 2014, c'est un nouveau positionnement de la collectivité régionale. L'accroissement constant des compétences dans différents champs des politiques sociales (formation, lutte contre le décrochage scolaire, éducation, apprentissage, orientation, etc.) dessine les contours de collectivités régionales fortement investies dans le champ de la cohésion sociale. Un tel positionnement permet d'envisager la construction d'une Région-providence assumant une place de premier ordre dans la protection sociale de leurs ressortissants.

BIBLIOGRAPHIE

- ARF (2012), *Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation*, Association des Régions de France, 4 juillet.
- http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2012/07/ARF8610_DossierPresse_WEB.pdf
- ARF (2013), *Les Régions en l'an I de la refondation de l'école*, Association des Régions de France.
- http://www.arf.asso.fr/wp-content/uploads/2013/09/ARF_DossierPresse2013_OK_BD.pdf
- Berthet, T., Simon, V. (2013), « La réforme de l'orientation scolaire » De la crise des banlieues à la loi de 2009 : quelles dynamiques de changement ? *Agora débats/jeunesses*, 2013/2 N° 64, p. 31-44.
- Berthet T., Gayraud L. (2003), « Gouverner l'action publique aux marges, l'exemple de l'orientation professionnelle » dans M. Bel, O. Mériaux et P. Méhaut, *La décentralisation de la formation professionnelle en France. Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan.
- Berthet, T., Conter, B. (2011), « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue internationale de politique comparée*, 2011/1 Vol. 18, p. 161-186.
- Berthet, T., Bourgeois C. (2011), *The National Governance of Integrated Social Cohesion Policy. France national report*. LocaliseWork package 2, December. Retrieved from: <http://www.localiseresearch.eu/wpcontent/uploads/2011/09/nationalreport-france.pdf>
- CCPR (2004), *Pour une politique régionale coordonnée d'accueil, d'information et d'orientation*, Rapport remis par R. Regnault et D. Venedoub au Comité de Coordination des Programmes régionaux d'Apprentissage et de Formation Professionnelle Continue.
- CESR (2006), *Prévenir le décrochage scolaire : quelles actions pour une région ?*, Rapport du Conseil Économique et Social Régional de Rhône-Alpes, n°2006-17, Octobre.
- Hall P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, pp. 275-296.
- Mériaux O., Bartoli J.-R. (2007), « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle », in Faure, A. and Négrier, E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.
- Padioleau J.-G. (1982), *L'Etat au concret*, Paris, PUF.